

A **KUMMAR MANIKAM lwn. LEMBAGA TATATERTIB
PERKHIDMATAN AWAM KUMPULAN SOKONGAN (NO. 1),
PEJABAT KETUA PENDAFTAR MAHKAMAH PERSEKUTUAN
MALAYSIA & YANG LAIN**

B MAHKAMAH TINGGI MALAYA, MELAKA
MOHD RADZI ABDUL HAMID H
[SEMAKAN KEHAKIMAN NO: MA-25-4-06-2020]
28 FEBRUARI 2025

C **Abstrak** – Fungsi mahkamah dalam semakan kehakiman tidak
terhad pada penilaian bagaimana keputusan dicapai oleh satu tribunal
tetapi merangkumi merit keputusan itu sendiri. Asas semakan
kehakiman adalah ketidakabsahan, ketidakwajaran dan ketidakaturan
D prosedur dan juga ketidaksetimpalan. Walau bagaimanapun, dalam
kes-kes yang melibatkan tuntutan tatatertib oleh badan awam,
badan awam itu adalah pihak yang lebih mengetahui dalam membuat
apa-apa peruntukan kesalahan disiplin. Bukan tugas mahkamah untuk
menambah ganti mana-mana peruntukan tatacara disiplin dan
mahkamah harus berwaspada dalam mengganggu keputusan tribunal
E disiplin badan awam. Budi bicara mahkamah harus terhad pada
keadaan kecacatan atau kekhilafan prosedur asas sahaja.

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN: Semakan kehakiman – Pembuangan
kerja – Permohonan terhadap keputusan Lembaga Tatatertib dan Lembaga Rayuan
F Tataatertib Perkhidmatan Awam – Ketidakhadiran ke tempat kerja tanpa cuti –
Sama ada alasan munasabah diberi – Sama ada pemohon diberi peluang menjawab
pertuduhan – Kegagalan memberi dokumen-dokumen yang dirujuk dalam surat
tunjuk sebab pada pemohon – Sama ada melanggar prinsip keadilan asasi untuk
mendapat pendengaran adil – Sama ada kegagalan memberi alasan untuk
G keputusan satu kesalahan prosedur – Sama ada pemohon wajar diberi peluang
mengemukakan rayuan mitigasi hukuman – Sama ada representasi mitigasi
hukuman berbeza dengan representasi menjawab pertuduhan – Sama ada terdapat
ketidakabsahan prosedur asas dan pelanggaran prinsip hak asasi – Sama ada
keputusan pembuangan kerja wajar diketepikan

H Pemohon memegang jawatan sebagai Pembantu Tadbir (Undang-Undang)
Gred L17 di Mahkamah Majistret Alor Gajah, Melaka. Melalui surat tunjuk
sebab bertarikh 21 April 2010 dari Pejabat Pengerusi Lembaga Tatatertib,
Mahkamah Melaka, pemohon dimaklumkan tentang aduan pelanggaran
kesalahan tatatertib terhadap pemohon kerana tidak hadir kerja untuk
tempoh 73 hari tanpa cuti atau tanpa kebenaran atau tanpa sebab yang
I munasabah. Perbuatan itu melanggar tatakelakuan bawah peraturan 4(2)(g),
Peraturan-peraturan Pegawai Awam (Kelakuan & Tatatertib) 1993

(‘Peraturan-peraturan’) dan hukuman buang kerja atau turun pangkat bawah peraturan 37 Peraturan-peraturan boleh dijatuhkan terhadap pemohon. Susulan daripada surat itu, pemohon memasukkan satu representasi secara bertulis pada 11 Mei 2020 yang menyatakan, antara lain, tentang keadaan kesihatan pemohon yang memerlukan dia mendapatkan rawatan di hospital Kerajaan dan klinik swasta. Mahkamah Alor Gajah, yang mempunyai pengetahuan tentang keadaan kesihatannya, walaupun menolak permohonan cuti sakit tanpa gaji pemohon, namun, tidak mengeluarkan apa-apa surat teguran daripada Ketua Jabatan. Setelah menimbang pertuduhan dan representasi pemohon, Lembaga Tatatertib memutuskan pemohon bersalah dan mengenakan hukuman buang kerja, berkuat kuasa pada 1 Januari 2011 mengikut peraturan 38(g) Peraturan-peraturan. Rayuan pemohon, yang pada ketika itu telah melepasi umur bersara wajib 56 tahun, ke Lembaga Rayuan Tatatertib Perkhidmatan Awam, Suruhanjaya Perkhidmatan Awam, Malaysia (‘Lembaga Rayuan’), ditolak. Oleh itu, permohonan semakan kehakiman ini oleh pemohon untuk relief, antara lain: (i) perintah *certiorari* untuk mengeneipikan keputusan Lembaga Tatatertib membuang kerja pemohon dan keputusan Lembaga Rayuan yang mengekalkan keputusan itu; dan (ii) perintah *mandamus* untuk mengembalikan pemohon semula ke jawatan terakhirnya tanpa kehilangan kekananan pangkat, kenaikan gaji, gaji, emolumen dan lain-lain manfaat serta faedah termasuk faedah persaraan. Isu-isu yang timbul untuk pertimbangan mahkamah adalah: (i) sama ada terdapat kegagalan oleh Lembaga Tatatertib memberi peluang pada pemohon untuk mencabar atau menjelaskan apa-apa pengataan dalam ulasan Ketua Jabatan; (ii) sama ada Lembaga Tatatertib perlu dan gagal membekalkan dokumen-dokumen dan maklumat yang dirujuk oleh Lembaga Tatatertib dalam surat tunjuk sebab terhadap pemohon; (iii) sama ada Lembaga Tatatertib perlu dan gagal menyediakan satu alasan keputusan dan memberi alasan keputusan itu kepada pemohon setelah menjatuhkan hukuman buang kerja untuk tujuan rayuan; dan (iv) sama ada pemohon perlu diberi peluang membuat mitigasi sebelum hukuman dijatuhkan.

Diputuskan (membenarkan permohonan dengan kos):

- (1) Kegagalan memberi hak menjawab melanggar prinsip *audi alteram partem*. Sekiranya pemohon tidak diberi peluang untuk menjawab pertikaian dan keraguan yang ditimbulkan dalam ulasan Ketua Jabatan, sudah pasti ulasan itu akan menyebabkan kertas cadangan menjadi berat sebelah dan berkemungkinan mempengaruhi penilaian Lembaga Tatatertib, lebih-lebih lagi apabila pertimbangan itu dibuat hanya berdasarkan penilaian atas meja berpandukan dokumen dan bukan perbicaraan melalui keterangan lisan. Oleh itu, terdapat kegagalan asas dalam prosedur apabila pemohon tidak diberi hak dan peluang menjawab pengataan-pengataan dalam ulasan Ketua Jabatan. (perenggan 21, 24 & 25)

- A (2) Dokumen yang menjadi rujukan dan asas pertuduhan hendaklah diserahkan oleh Lembaga atau Tribunal kepada pegawai terlibat. Tidak memadai untuk Lembaga atau Tribunal hanya mengatakan ia tidak mempunyai kewajiban membekalkan dokumen berkenaan. Kegagalan memberikan dokumen yang dijadikan rujukan dalam surat tunjuk sebab
- B bukan sahaja melanggar prinsip keadilan asasi dan hak pegawai untuk mendapat pendengaran yang adil, tetapi juga melanggar hak pegawai untuk mencari sumber kehidupan seperti yang dijamin bawah Perlembagaan Persekutuan. (perenggan 27 & 28)
- C (3) Prinsip keadilan memerlukan alasan diberikan untuk setiap keputusan yang dibuat. Lembaga Tatatertib mempunyai tanggungjawab undang-undang terhadap pemohon untuk menyediakan dan membekalkan alasan untuk keputusan yang diambil, terutamanya dalam hal menolak representasi pemohon dan memilih untuk membuang kerja pemohon. Penyediaan alasan berfungsi sebagai satu bentuk keadilan dan ketelusan
- D dalam proses tatatertib dan memberi peluang pada pemohon untuk memahami alasan di sebalik tindakan yang diambil terhadapnya. Tanggungjawab itu tidak bergantung pada keperluan peruntukan sedemikian dalam Peraturan-peraturan. Berlaku kesalahan di pihak Lembaga Tatatertib apabila gagal memberikan alasan untuk keputusannya. (perenggan 36, 38 & 39)
- E (4) Pertimbangan mitigasi terkait dengan tugas menjatuhkan hukuman yang setimpal dengan kesalahan atau prinsip 'proportionality'. Peluang harus diberikan pada pegawai yang terlibat untuk mengemukakan rayuan mitigasi secara bertulis atau melalui pendengaran secara kediri atau
- F lisan, agar prosiding pendengaran kes tatatertib dapat dijalankan secara adil dan saksama. Representasi pemohon bertujuan menjawab pertuduhan dan melepaskan diri daripada pertuduhan dan bukan satu representasi terhadap hukuman. Representasi mitigasi hukuman perlu dilakukan secara berasingan setelah keputusan sabitan dibuat.
- G Responden pertama tidak memberi apa-apa pernyataan spesifik mengenai mengapa pengalaman kerja pemohon selama 31 tahun, ketiadaan rekod masalah disiplin lampau, dan penerimaan anugerah pingat serta latar belakang keluarganya tidak diambil kira dalam menjatuhkan hukuman. (perenggan 47, 49 & 50)
- H (5) Jelas terdapat beberapa kegagalan dan ketidakabsahan prosedur asas serta pelanggaran prinsip hak asasi yang menyebabkan keputusan Lembaga Tatatertib menjadi pincang dan tidak sah bawah undang-undang. Terdapat merit yang mewajarkan keputusan Lembaga Tatatertib yang berkuat kuasa pada 1 Januari 2011 dan keputusan Lembaga Rayuan
- I diketepikan. (perenggan 51)

Kes-kes yang dirujuk:

Akira Sales & Services (M) Sdn Bhd v. Nadiah Zee Abdullah & Another Appeal [2018] 2 CLJ 513 FC (**dirujuk**) A

Arbain Basri v. Ketua Polis Negara & Anor [2008] 9 CLJ 218 HC (**dirujuk**)

B Surinder Singh Kanda v. The Government Of Federation Of Malaya [1962] CLJU 14; [1962] 1 LNS 14 (**dirujuk**)

Country Garden Danga Bay Sdn Bhd v. Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah & Anor [2020] CLJU 92; [2020] 1 LNS 92 CA (**dirujuk**) B

Ezaky Mulya Sapawi v. Dato' Sri Nadzri Siron & Ors [2022] 8 CLJ 271 CA (**dibeza**)

Hj Ali Hj Othman v. Telekom Malaysia Bhd [2003] 3 CLJ 310 CA (**dirujuk**)

Hong Leong Equipment Sdn Bhd v. Liew Fook Chuan & Another Appeal [1997] 1 CLJ 665 CA (**dirujuk**)

Institute of Chartered Accountants Of India v. LK Rtna And Others (1986) Supreme Court Cases 537 (**dirujuk**) C

Kerajaan Malaysia & Ors v. Tay Chai Huat [2012] 3 CLJ 577 FC (**dirujuk**)

Kesatuan Pekerja-pekerja Bukan Eksekutif Maybank Bhd v. Kesatuan Kebangsaan Pekerja-pekerja Bank & Anor [2017] 4 CLJ 265 FC (**dirujuk**)

Letitia Bosman v. PP & Other Appeals [2020] 8 CLJ 147 FC (**dirujuk**) D

Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan [1999] 3 CLJ 65 FC (**dirujuk**)

Maria Chin Abdullah v. Ketua Pengarah Imigresen & Anor [2021] 2 CLJ 579 FC (**dirujuk**)

Mohamad Adri' Ammar Mohamad v. Suruhanjaya Pasukan Polis & Anor [2023] CLJU 2130; [2023] 1 LNS 2130 CA (**diikuti**)

Mohamad Hassan Zakaria v. Universiti Teknologi Malaysia [2017] 10 CLJ 36 CA (**dirujuk**) E

Mohd Jamaludin B Mahusin v. Suruhanjaya Pasukan Polis & Anor [2023] CLJU 2140; [2023] 1 LNS 214 CA (**diikuti**)

Mohd Sobri Che Hassan v. Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor [2018] 2 CLJ 715 CA (**dirujuk**)

Nazrul Imran Mohd Nor v. Civil Service Commission Malaysia & Anor [2021] 10 CLJ 737 CA (**diikuti**) F

Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur & Ors [2021] 2 CLJ 808 CA (**dirujuk**)

Pihak Berkuasa Negeri Sabah v. Sugumar Balakrishnan & Another Appeal [2002] 4 CLJ 105 FC (**dirujuk**)

Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v. Mohd Sobri Che Hassan [2020] 1 CLJ 595 FC (**dirujuk**) G

PP v. Jafa Daud [1981] CLJU 28; [1981] 1 LNS 28 HC (**dirujuk**)

Ranjit Kaur S Gopal Singh v. Hotel Excelsior (M) Sdn Bhd [2010] 8 CLJ 629 FC (**dirujuk**)

Rohana Ariffin v. Universiti Sains Malaysia & Another Case [1988] 1 CLJ 559; [1988] 2 CLJ (Rep) 390 HC (**dirujuk**)

Shamsiah Ahmad Sham v. Public Services Commission, Malaysia & Anor [1991] 1 CLJ 23; [1991] 1 CLJ (Rep) 419 SC (**dirujuk**) H

Perundangan yang dirujuk:

Criminal Procedure Code, s. 173

Public Officers (Conduct And Discipline) Regulations 1993, regs. 4(2)(g), 14, 25, 26, 34, 37, 38(g), 43

Bagi pihak pemohon - Ebrina Zubir; T/n Maniam Nair & Co I

Bagi pihak responden - Norafiah Saini; Pejabat Penasihat Undang-Undang Negeri Melaka

Dilaporkan oleh S Barathi

A **PENGHAKIMAN**

Mohd Radzi Abdul Hamid H:

Pengenalan

B [1] Ini adalah keputusan mahkamah terhadap satu permohonan semakan kehakiman oleh pemohon di dalam kandungan 18 ('permohonan') di mana pemohon memohon relif berikut:

- C (i) melalui perintah *certiorari* mengenepikan keputusan Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam Kumpulan Sokongan (No. 1), Pejabat Ketua Pendaftar Mahkamah Persekutuan ('Lembaga Tatatertib') bertarikh 15 November 2010 untuk membuang kerja pemohon berkuat kuasa 1 Januari 2011 serta terhadap keputusan muktamad oleh Lembaga Rayuan Tatatertib Perkhidmatan Awam, Suruhanjaya Perkhidmatan Awam Malaysia ('Lembaga Rayuan') pada 6 Januari 2020 yang mengekalkan keputusan hukuman buang kerja terhadap pemohon; dan
- D (ii) melalui perintah *mandamus* untuk mengembalikan pemohon semula ke jawatan terakhirnya tanpa kehilangan kekanan pangkat, kenaikan gaji, gaji, emolumen dan lain-lain manfaat serta faedah termasuk faedah persaraan.

E **Latar Belakang Fakta**

[2] Pada masa yang relevan, pemohon memegang jawatan Pembantu Tadbir (Undang-Undang) Gred L17 di Mahkamah Majistret Alor Gajah, Melaka. Pemohon telah dilantik dalam perkhidmatan awam bermula 18 Julai 1979.

F [3] Melalui surat tunjuk Sebab bertarikh 21 April 2010 dari Pejabat Pengerusi Lembaga Tatatertib, pemohon telah dimaklumkan bahawa terdapat aduan pelanggaran kesalahan tatatertib terhadap pemohon kerana tidak hadir kerja untuk tempoh 73 hari tanpa cuti atau tanpa kebenaran atau tanpa sebab yang munasabah. Perbuatan ketidakhadiran bertugas itu telah

G melanggar tatakelakuan di bawah peraturan 4(2)(g), Peraturan-peraturan Pegawai Awam (Kelakuan & Tatatertib) 1993 ('Peraturan-peraturan') dan membolehkan hukuman buang kerja atau turun pangkat di bawah Peraturan 37, Peraturan-peraturan dijatuhkan terhadapnya pemohon.

H [4] Susulan daripada surat itu, pemohon telah memasukkan satu representasi secara bertulis pada 11 Mei 2020 ('representasi') untuk membebaskan dirinya daripada pertuduhan. Dalam representasi itu, pemohon telah menyatakan bahawa, antara lainya:

- I (i) beliau menghidap penyakit medis kencing manis dan juga penyakit bukan medis;
- (ii) keadaan kesihatannya memberi kesan kepada kesihatan mental dan emosinya;

- (iii) beliau telah mendapatkan rawatan dari hospital Kerajaan dan klinik swasta; A
 - (iv) keluarga beliau ada menyerahkan dokumen cuti sakit kepada Pejabat Mahkamah Alor Gajah;
 - (v) pegawai Mahkamah Alor Gajah mempunyai pengetahuan tentang keadaan kesihatannya; B
 - (vi) beliau telah memohon untuk cuti sakit tanpa gaji tetapi permohonannya telah ditolak;
 - (vii) beliau tidak menerima apa-apa surat teguran dari Ketua Jabatannya; C
 - (viii) beliau telah berkhidmat selama 31 tahun dan pernah dipilih sebagai 'pekerja terbaik';
 - (ix) beliau tidak pernah terlibat tindakan tatatertib bahkan pernah menerima anugerah pingat PBM dan PJK; dan D
 - (x) beliau mempunyai tanggungan isteri dan empat orang anak yang masih belajar.
- [5] Melalui surat bertarikh 14 Disember 2010, lembaga tatatertib telah memutuskan bahawa pemohon didapati bersalah dan dikenakan hukuman buang kerja berkuat kuasa pada 1 Januari 2011 mengikut Peraturan 38(g) Peraturan-peraturan setelah menimbang pertuduhan dan representasi pemohon. E
- [6] Berikutan dari keputusan itu, pemohon telah merayu kepada Lembaga Rayuan Tatatertib Perkhidmatan Awam, Suruhanjaya Perkhidmatan Awam, Malaysia ('lembaga rayuan') yang kemudiannya pada 14 Januari 2020 menolak rayuan pemohon dan mengekalkan keputusan lembaga tatatertib. Pada ketika itu, pemohon telah pun melepasi umur bersara wajib pada 56 tahun. F
- Alasan Permohonan** G
- [7] Alasan-alasan pemohon untuk semakan kehakiman telah dinyatakan di dalam affidavit sokongan di kandungan 2. Secara ringkasnya alasan-alasan itu adalah, antaranya:
- (i) berlaku ketidakadilan terhadap pemohon dalam keseluruhan perjalanan prosiding tatatertib mengambil kira fakta: H
 - (a) kesihatan pemohon yang berleretan;
 - (b) ketiadaan siasatan yang memadai dalam menentusahkan keadaan kesihatan pemohon;
 - (c) laporan ketidakhadiran terhadap pemohon tidak dibuat lebih awal apabila terdapat ketidakhadiran tujuh hari berturut-turut seperti diperuntukkan di bawah peraturan 25; I

- A (d) kegagalan Lembaga Tatatertib memenuhi pra-syarat di bawah peraturan 25 dan 26 Peraturan-peraturan;
- (e) pelantikan Puan Al-Baishah binti Abdul Manan sebagai anggota lembaga tatatertib adalah 'bias' sedangkan beliau sebelum itu bertindak sebagai Pengarah Mahkamah Negeri Melaka telah membuat usul dan rujukan untuk pemohon dikenakan hukuman buang kerja atau turun pangkat dan pada masa yang sama, beliau juga individu yang menolak permohonan cuti tanpa gaji pemohon;
- B
- (f) Pengerusi lembaga tatatertib yang menjatuhkan hukuman buang kerja bukan Pengerusi sama yang telah membuat dapatan '*prima facie*' dan;
- C
- (g) mengeluarkan surat tunjuk sebab pada 21 April 2010, dan terdapat kelewatan yang melampau dalam prosiding lembaga rayuan di mana keputusan muktamad hanya diberikan sembilan tahun selepas pemfailan rayuan terhadap keputusan lembaga tatatertib bertarikh 15 November 2010.
- D
- (ii) terdapat kecacatan di dalam prosiding lembaga tatatertib pada 15 November 2010 apabila pertimbangan lembaga itu hanya tertumpu kepada perkara hukuman kerana kesalahan pemohon telah diputuskan lebih awal oleh pihak lain iaitu Pengarah Negeri Mahkamah melalui Kertas Cadangan Mengenakan Hukuman dan juga oleh Unit Integriti selaku pihak urus setia melalui 'Kertas Untuk Pertimbangan lembaga tatatertib';
- E
- (iii) berlaku pelanggaran prinsip keadilan asasi antaranya:
- F
- (a) apabila pemohon tidak diberikan peluang untuk membuat representasi secara sendiri melalui lisan;
- (b) kegagalan lembaga tatatertib menubuhkan jawatankuasa penyiasatan untuk menyiasat kebenaran masalah kesihatannya yang berpanjangan;
- G
- (c) kegagalan mengambil kira representasi pemohon;
- (d) kegagalan lembaga rayuan mempertimbang rayuan pemohon;
- (e) pemohon tidak diberikan peluang untuk mengemukakan keterangan mengakas atau 'rebuttal' kepada lembaga tatatertib dan lembaga rayuan tatatertib;
- H
- (f) kegagalan lembaga tatatertib untuk membekalkan dokumen-dokumen prosiding kepada pemohon;
- I
- (g) ulasan Ketua Jabatan adalah tidak adil kerana ulasan dibuat tanpa penilaian dari Pegawai Perubatan dan ini telah memprejudiskan lembaga tatatertib untuk membuat keputusan mengenakan hukuman buang kerja; dan

- (h) lembaga tata tertib gagal mempertimbangkan sejarah perkhidmatan pemohon yang telah berkhidmat dengan cemerlang selama 31 tahun; A
- (iv) kegagalan Lembaga Tata tertib (2) Mahkamah Melaka memberi peluang kepada pemohon untuk mencabar atau menjelaskan apa-apa perkara pengatahan dalam ulasan ketua jabatan; dan B
- (v) kegagalan lembaga tata tertib memberi alasan keputusannya dalam menjatuhkan hukuman buang kerja terhadapnya dan kegagalan lembaga tata tertib menimbang dengan adil faktor mitigasi terhadap hukuman. B
- [8] Pemohon mendakwa kesemua perkara itu telah melibatkan kegagalan prosedur, ketidakabsahan dan pelanggaran prinsip keadilan asasi terhadap pemohon yang mewajarkan keputusan lembaga tata tertib dan lembaga rayuan diketepikan. C

Pertimbangan Mahkamah

- [9] Dalam membuat keputusan terhadap permohonan ini, mahkamah perlu menyentuh dahulu isu mengenai skop dan fungsi mahkamah dalam satu permohonan semakan. D
- [10] Pertama sekali, dalam menentukan skop bidang tugas mahkamah dalam sesuatu permohonan semakan mahkamah merujuk kepada keputusan Mahkamah Rayuan di dalam *Nazrul Imran Mohd Nor v. Civil Service Commission Malaysia & Anor* [2021] 10 CLJ 737; [2021] 6 MLJ 750; [2021] 6 MLH 750; [2022] 1 MLRA 96 di mana satu rincian terhadap beberapa keputusan telah dibuat mengenai perkara yang sama. Natiujahnya, bersandarkan kepada keputusan Mahkamah Persekutuan di dalam *Akira Sales & Services (M) Sdn Bhd v. Nadiah Zee Abdullah & Another Appeal* [2018] 2 CLJ 513; [2018] 2 MLJ 537 dan kemudiannya keputusan Mahkamah Rayuan di dalam *Country Garden Danga Bay Sdn Bhd v. Tribunal Tuntutan Pembeli Rumah & Anor* [2020] CLJU 92; [2020] 1 LNS 92; [2020] MLJU 81, Mahkamah Rayuan telah memutuskan bahawa dalam sesuatu semakan kehakiman, fungsi mahkamah tidak sahaja terhad kepada penilaian terhadap bagaimana keputusan sesuatu tribunal dibuat tetapi juga meluas kepada dan melingkupi merit keputusan itu sendiri. E
- [11] Keduanya, Mahkamah Rayuan di dalam kes *Nazrul Imran* juga telah memutuskan setelah merujuk kepada keputusan Mahkamah Persekutuan di dalam *Maria Chin Abdullah v. Ketua Pengarah Imigresen & Anor* [2021] 2 CLJ 579; [2021] 1 MLJ 750 serta pandangan minoriti dalam kes itu bahawa selain dari atas alasan ketidakabsahan ('illegality'), ketidakwajaran ('irrationality') dan ketidakaturan prosedur ('procedural impropriety'), semakan kehakiman juga boleh dibuat atas alasan ketidaksetimpalan ('proportionality'). Pandangan itu adalah sejajar dengan keputusan Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Ranjit Kaur S Gopal Singh v. Hotel Excelsior (M) Sdn Bhd* [2010] 8 CLJ 629; [2012] 6 MLJ 1 di mana telah diputuskan; F
- G
- H
- I

- A [57] Thus, based on the above authority, to reiterate, the four grounds upon which the decision of the first respondent may be challenged by way of judicial review are as follows:
- (a) illegality;
- (b) irrationality;
- B (c) procedural impropriety; and
- (d) proportionality.
- C [12] Perlu disebut juga dalam kes-kes yang melibatkan tuntutan tata tertib oleh badan awam, mahkamah perlu akur bahawa badan awam itu adalah pihak yang lebih mengetahui dalam membuat apa-apa peruntukan kesalahan disiplin, maka bukan menjadi tugas mahkamah untuk menambah ganti mana-mana peruntukan tatacara disiplin itu (lihat kes *Hj Ali Hj Othman v. Telekom Malaysia Bhd* [2003] 3 CLJ 310; [2003] 3 MLJ 29; [2003] 3 MLJ 29; 2003] 4 AMR 441).
- D ... In this regard, we agree and gratefully adopt the view expressed by L'Heureux-Dube J speaking on behalf of the majority of the Supreme Court of Canada in *The Board of Education of the Indian Head School v. Knight*:
- It must not be forgotten that every administrative body is the master of its own procedure and need not assume the trappings of a court. The object is not to import into administrative proceedings the rigidity of all the requirements of natural justice that must be observed by a court, but rather to allow administrative bodies to work out a system that is flexible, adapted to their needs and fair.
- E
- F [13] Seperti juga yang telah diputuskan oleh Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Kerajaan Malaysia & Ors v. Tay Chai Huat* [2012] 3 CLJ 577; [2012] 1 MLRA 661; [2012] 3 MLJ 149 di mana mahkamah harus berwaspada dalam mengganggu sesuatu keputusan tribunal disiplin badan awam dan budi bicara mahkamah harus terhad kepada keadaan kecacatan atau kekhilafan prosedur asas sahaja.
- G
- [36] The courts have very limited review powers over administrative determinations of public bodies and are constrained to confirm the findings in disciplinary hearings. The courts will only intervene in disciplinary cases where there was a fundamental procedural flaw. The courts cannot exceed its role in cases of this genre as the instant appeal. The courts cannot interfere merely because it may come to different conclusions on facts on the same basis of the same evidence. Weighing and assessing the evidence is the function of the disciplinary authority which is the body to which the legislature has entrusted the responsibility of deciding the issue, and not the courts. Hence, the court should approach cases of this genre as the instant appeal in the following way, namely, whether there has been an error in the process or whether there was procedural irregularity in the decision making proceedings leading to the public officer's dismissal.
- H
- I

[14] Setelah menilai isu-isu yang dibangkitkan dan mempertimbangkan hujahan pihak-pihak, mahkamah ini mendapati bahawa terdapat empat isu yang memerlukan perbincangan mahkamah dan dalam pandangan mahkamah, keempat-empat isu ini adalah memadai dalam menentukan permohonan ini. Maka, untuk tujuan keputusan ini, mahkamah hanya akan menumpukan kepada empat isu itu sahaja.

A

B

[15] Isu-isu itu adalah seperti berikut:

- (i) sama ada terdapat kegagalan Lembaga Tatatertib (2) Mahkamah Melaka untuk memberi peluang kepada pemohon untuk mencabar atau menjelaskan apa-apa pengataan dalam ulasan Ketua Jabatan;
- (ii) sama ada lembaga tatatertib perlu dan gagal membekalkan dokumen-dokumen dan maklumat yang dirujuk oleh lembaga tatatertib dalam surat tunjuk sebab terhadap pemohon;
- (iii) sama ada lembaga tatatertib perlu dan telah gagal menyediakan satu alasan keputusan dan memberi alasan keputusan itu kepada pemohon setelah menjatuhkan hukuman buang kerja bagi tujuan rayuan; dan
- (iv) sama ada pemohon perlu diberikan peluang untuk membuat mitigasi terhadap hukuman sebelum keputusan hukuman dijatuhkan.

C

D

Sama Ada Terdapat Kegagalan Memberi Peluang Kepada Pemohon Untuk Menjawab Ulasan Ketua Jabatan

E

[16] Pemohon telah menerima surat tunjuk sebab bertarikh 21 April 2010 yang dikeluarkan oleh pengerusi lembaga tatatertib atas pertuduhan kesalahan tatatertib iaitu ketidakhadiran bertugas untuk tempoh 73 hari. Berikutan dari surat tersebut, pemohon telah memasukkan representasi untuk melepaskan dirinya daripada pertuduhan. Lembaga Tatatertib (2) Mahkamah Negeri Melaka kemudiannya mengeluarkan satu ulasan Ketua Jabatan bagi tindakan tatatertib dengan tujuan buang kerja atau turun pangkat bertarikh 26 Mei 2010 ('ulasan'). Ulasan ini telah dirujuk dalam kertas cadangan untuk mengenakan hukuman tatatertib ke atas pemohon yang di sediakan oleh urus setia lembaga tatatertib kumpulan sokongan (1) Pejabat Ketua Pendaftar Mahkamah Persekutuan Malaysia pada bulan November 2010.

F

G

[17] Pemohon menyatakan bahawa ulasan itu tidak pernah dihantar kepada beliau untuk pemohon menjawab atau membalas apa jua pengataan di dalam ulasan tersebut dan ini telah menafikan hak pendengarannya kerana pengataan-pengataan yang telah dikeluarkan terhadap beliau telah kemudiannya dijadikan sebahagian dari kertas cadangan itu. Pemohon telah merujuk kepada buku tatacara tindakan tatatertib yang dikeluarkan oleh Suruhanjaya Perkhidmatan Awam Malaysia, bahawa apabila Ketua Jabatan memberikan ulasan berkenaan pegawai tersebut, pegawai berkenaan berhak diberikan peluang untuk menjawab sebarang kenyataan atau pengataan yang

H

I

- A terkandung dalam ulasan tersebut. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahawa pegawai yang terlibat diberi peluang untuk memberikan penjelasan atau maklum balas terhadap tuduhan atau penilaian yang dibuat terhadap mereka, bagi memastikan proses tindakan tatatertib dilaksanakan dengan adil dan telus.
- B [18] Rujukan juga telah dibuat kepada keputusan di dalam kes *B Surinder Singh Kanda v. The Government Of Federation Of Malaya* [1962] CLJU 14; [1962] 1 LNS 14; [1962] MLJ 169; *Shamsiah Ahmad Sham v. Public Services Commission, Malaysia & Anor* [1991] 1 CLJ 23; [1991] 1 CLJ (Rep) 419; [1990] 3 MLJ 364; *Mohd Sobri Che Hassan v. Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor* [2018] 2 CLJ 715 dan *Arbain Basri v. Ketua Polis Negara & Anor* [2008] 9 CLJ 218; [2008] 8 MLJ 277.
- C [19] Responden pula menghujahkan bahawa pemohon telah diberikan ruang untuk membuat representasi mengikut peruntukan undang-undang yang sedia ada, dan tidak ada peruntukan di bawah peraturan-peraturan yang mewajibkan satu salinan ulasan ketua jabatan perlu diberikan kepada pemohon sebelum tindakan pertuduhan lanjut diambil.
- D [20] Setelah meneliti hujahan kedua-dua pihak, mahkamah mendapati bahawa terdapat merit di dalam hujahan ini. Walaupun Buku Tatacara Tindakan Tatatertib yang dirujuk oleh pemohon telah dirasmikan oleh Suruhanjaya Perkhidmatan Awam hanya pada tahun 2019 dan berfungsi sebagai panduan amalan terbaik, namun terdapat isu berkaitan hak pemohon untuk memberikan jawapannya terhadap pengataan-pengataan yang telah dibuat terhadapnya dalam ulasan tersebut sebagai sebahagian daripada pemakaian prinsip *audi alteram partem*.
- E [21] Mahkamah ini merujuk kepada kes *Shamsiah Ahmad Sham v. Public Services Commission, Malaysia & Anor* [1991] 1 CLJ 23; [1991] 1 CLJ (Rep) 419; [1990] 3 MLJ 364 di mana Mahkamah Agung telah mendapati bahawa pegawai terbabit sepatutnya diberi hak untuk menjawab pengataan-pengataan ketua jabatan mengenai masalah disiplin beliau yang lampau, walaupun tribunal berhak mengambil kira rekod lampau itu dalam menjatuhkan hukuman. Mahkamah Agung berpendapat bahawa kegagalan untuk memberikan hak menjawab tersebut telah melanggar prinsip *audi partem alteram*.
- F
- G
- H The core of the appellant's complaint in regard to the breach of the rules of natural justice was the fact that the first respondent, in arriving at its decision to dismiss her from service, took into account extraneous matters, namely, the appellant's record of past conducts which were entered in her record of service and produced by the Director-General of the Government Printers Department, Kuala Lumpur to the first respondent without giving her an opportunity to explain, contradict or rebut them.
- I

In our view, para (2) of the show cause letter by itself constituted an intrinsic evidence that the first respondent, though acting perfectly in good faith, had taken these damaging materials into account in deciding to dismiss her, using her previous disciplinary actions and punishments as aggravated circumstances. Armed with the record of all the various disciplinary actions and punishments against her it would seem inevitable and indeed logical under the circumstances for the first respondent to have decisively reached at the determination to dismiss her. It was as if her casual attitude towards her previous disciplinary punishments demonstrated her as an obstinate, incorrigible and delinquent civil servant and under these circumstances, therefore, we could not see what other decisions the first respondent could otherwise possibly make. The adverse record had sealed her fate as a civil servant. It seemed to us that the grounds for the disciplinary action before the first respondent by themselves were not serious enough to merit a dismissal without taking into account those damaging materials concerning the conduct of the appellant.

With all respect, the learned judge below should not have held that the first respondent was perfectly entitled to take into consideration the appellant's previous conduct without saying further that she must also be provided with an opportunity to explain or contradict them. The record of service as far as the disciplinary action before the first respondent was concerned contained extraneous matters, detrimental to the appellant's case. Even before the case of *Ridge v. Baldwin* [1964] AC 40, Lord Denman CJ in *R v. Smith* (1844) 5 QB 614 in dealing with the case of dismissal of a parish clerk held that even personal knowledge of the offence was no substitute for hearing the officer: his explanation might disprove criminal motive or intent and bring forward other facts in mitigation. We are not saying and should not be quoted as saying that the past record of the appellant should not be taken into account in considering her guilt or the appropriate punishment if she were found guilty of the charge. What we are saying is that if these materials which have such damning effect on her case are to be used against her she should be given a right to be heard on them. It is not a matter of pure technicality but it is absolutely fundamental in law that the appellant should have been given an opportunity of stating her case regarding her past conducts, considering that the dismissal of a civil servant is no light matter.

[22] Isu yang sama juga telah dibangkitkan dalam kes *Mohd Sobri Che Hassan v. Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor* [2018] 2 CLJ 715 seperti berikut di mana Mahkamah Rayuan telah membuat dapatan yang sama bahawa kegagalan memberi pegawai hak untuk menjawab pengatahan-pengatahan terhadapnya merupakan satu pelanggaran prinsip keadilan asasi atau 'natural justice'. Keputusan ini kemudiannya telah disokong oleh Mahkamah Persekutuan dalam *Pihak Berkuasa Tatatertib Majlis Perbandaran Seberang Perai & Anor v. Mohd Sobri Che Hassan* [2020] 1 CLJ 595; [2020] 4 MLJ 620.

- A [43] We have examined the process undertaken by the first respondent which resulted in the dismissal of the applicant and found that there is merit in the applicant's argument. The first respondent had proceeded to impose the punishment of dismissal on the applicant without giving the applicant the opportunity to explain and/or contradict the detrimental portion of the report. We are of the view that this in itself constituted a
- B breach of the rule of natural justice and or procedural unfairness/impropriety.
- [23] Berbalik kepada ulasan tadi, pengataan-pengataan ulasan Ketua Jabatan telah mempertikai dan meragui:
- C (i) kebenaran dakwaan pemohon bahawa beliau mengalami masalah kesihatan;
- (ii) dakwaan beliau menghidap penyakit yang bukan medis sebagai sesuatu yang tidak boleh dipercayai;
- D (iii) pengataan bahawa beliau tidak hadir ke pejabat untuk menjelaskan keadaan beliau menimbulkan sangkaan bahawa pemohon mengelak untuk berjumpa dengan pegawai atasan; dan
- (iv) kesungguhan pemohon mendapatkan rawatan sekiranya beliau benar-benar sakit.
- E [24] Pada pendapat mahkamah ini, sekiranya pemohon tidak diberi peluang untuk menjawab pertikaian dan keraguan yang ditimbulkan oleh ulasan itu, sudah pasti ulasan itu akan menyebabkan kertas cadangan menjadi berat sebelah dan berkemungkinan mempengaruhi penilaian lembaga tatatertib, lebih-lebih lagi apabila pertimbangan itu dibuat hanya berdasarkan
- F penilaian atas meja berpandukan dokumen dan bukan perbicaraan melalui keterangan lisan.
- [25] Maka, berdasarkan pertimbangan dan berpandukan kepada keputusan-keputusan di atas, mahkamah mendapati bahawa terdapat kegagalan asas dalam prosedur pada peringkat itu apabila pemohon tidak diberi hak dan
- G peluang untuk menjawab pengataan-pengataan yang terkandung di dalam ulasan ketua jabatan.
- Sama Ada Terdapat Kegagalan Mengemukakan Dokumen Berserta Surat Tunjuk Sebab*
- H [26] Pemohon menghujahkan bahawa perenggan pertama dan kedua surat tunjuk sebab bertarikh 21 April 2010 telah merujuk kepada "laporan yang telah diterima" dan kepada "maklumat yang diterima", dan dengan yang demikian adalah menjadi tanggungjawab lembaga tatatertib untuk menyertakan sekali laporan dan maklumat tersebut bersama surat tunjuk
- I sebab itu supaya pemohon dapat menjawab pertuduhan dan memasukkan representasi dengan lebih sempurna. Seperti yang diujahkan sebelumnya, kegagalan ini adalah kekhilafan dalam prosedur asas yang telah melanggar prinsip keadilan asasi.

[27] Rujukan telah dibuat kepada keputusan di dalam kes *Mohamad Adri' Ammar Mohamad v. Suruhanjaya Pasukan Polis & Anor* [2023] CLJU 2130; [2023] 1 LNS 2130; [2023] MLJU 2405; [2024] 1 MLRA 667 di mana Mahkamah Rayuan telah memutuskan dokumen yang menjadi rujukan dan asas pertuduhan hendaklah diserahkan oleh lembaga atau tribunal kepada pegawai itu. Di samping itu, telah diputuskan juga adalah tidak memadai untuk lembaga atau tribunal hanya mengatakan ia tidak mempunyai kewajiban membekal dokumen berkenaan:

[68] In so far as the present appeal is concerned, our conclusions are as follows. Based on the contemporaneous conduct of the Appellant, it is more likely than not that he did make a request for the relevant documents. On that score, based on *Kanda*, *Rohana* and *Vijayrao*, the dismissal is procedurally flawed and is vitiated. Even if the Appellant did not make a request, we are of the view that Regulation 37(B)(4) of the 1993 Regulations should by analogy, apply equally to a person who is facing charges of misconduct (Regulation 37) and having the burden to "exculpate" himself.

[69] This is underscored by the fact that there is hardly any burden at all on the Disciplinary Authority and all they have to do is frame charges based on a secret report and other documents and then expect the Appellant to prove his innocence without furnishing any of these damning documents to the Appellant. This is hardly consonant with the Appellant's right to be given a reasonable opportunity of being heard per Article 135(2) of the Federal Constitution and Regulation 34 of the 1993 Regulations.

[70] In the result, we hold that the failure or refusal to furnish the Appellant with any potentially "smoking-gun" documents falls foul of the principle that was enunciated in *Kanda's* case and *Rohana's* case where it was enunciated that "anything that restricts, or appears to restrict, the defendant's ability to present his case may be held to be a breach of procedural fairness and, thereby, susceptible to judicial review; for example, a defendant is generally entitled to notice of evidence that might assist his case.

[71] To conclude, it is our firm view that having due regard to the jurisprudence distilled from the landmark administrative law cases alluded to earlier, the words in Regulation 37(2)(a) which state that upon concluding that there exists a *prima facie* case of misconduct against the officer, the Chairman will "direct that **a charge containing the facts of the disciplinary offence alleged to have been committed by the officer and the grounds on which it is proposed to dismiss the officer**" must be liberally construed and must necessarily mean that the *Kanda* and *Rohana* principle will apply in an omnibus manner.

[72] Thus, any documentary evidence which has been used to reach the conclusion that there exists a *prima facie* case against the officer, or indeed at any stage before he is punished for misconduct, must (regardless of whether a request is made or not), be extended to that officer to enable the officer to make a meaningful representation so as to exculpate himself from the charge of misconduct which may well result in his dismissal.

A [73] For the reasons mentioned above, we are constrained to hold that the time has come for the courts to take a more robust approach to the question of the overriding duty of disciplinary authorities to provide documents to an officer who is facing disciplinary charges and to ensure that any lack of transparency and refusal to provide documents which are to be used against an officer would be contrary to the *Kanda* or *Rohana* principles with the result that the disciplinary proceedings and the dismissal are likely to be vitiated. This would be in tandem with the salutary advice by the House of Lords in *Bugdaycay v. Secretary of State for the Home Department* [1987] 1 All ER 940, where Lord Bridge stated that courts are entitled within limits, “to submit an administrative decision to a more rigorous examination, to ensure that it is in no way flawed, according to the gravity of the issue which the decision determines.”

B

C

[74] Thus, in light of the stand that we have taken, in regards to the overriding duty of the disciplinary body to provide all documents and/or reports to the officer facing disciplinary charges as being an integral part of the procedural aspect of the process, namely that the officer concern is to be given a reasonable opportunity of being heard, it is no longer open to the Disciplinary Authority to take the convenient position, as was (rather unfortunately) taken in this case, that “Responden Pertama tidak bertanggungjawab atau berkewajipan untuk membekalkan dokumen-dokumen atau material-material seperti perenggan 11.3 Afidavit saya ini kepada pemohon”.

D

E

(penekanan ditambah)

[28] Rujukan juga telah dibuat kepada satu lagi keputusan Mahkamah Rayuan dalam kes *Mohd Jamaludin Mahusin v. Suruhanjaya Pasukan Polis & Anor* [2023] CLJU 2140; [2023] 1 LNS 214; [2023] MLJU 2346 di mana mahkamah memutuskan bahawa kegagalan untuk memberikan dokumen yang dijadikan rujukan dalam surat tunjuk sebab bukan sahaja melanggar prinsip keadilan asasi dan hak pegawai untuk mendapat pendengaran yang adil, tetapi juga melanggar hak pegawai untuk mencari sumber kehidupan seperti yang dijamin di bawah Perlembagaan Persekutuan.

F

G [48] In our view, there should not be such a distinction. How the proceedings proceed – whether with an Investigation Committee and oral hearing (pursuant to Regulation 37B) or without one (pursuant to Regulation 37) – should not at all matter *vis-a-vis* the need for the officer in question to be furnished with documentary evidence to be relied by the disciplinary authority against him, in order to enable him to prepare a proper defence. This is also because the overarching consideration here is that a disciplinary proceedings had been instituted and the punishment, in both situations, are the severe consequences of either dismissal from service or reduction in rank, should the charges be proved.

H

I [49] In this connection, a reference to the decision of this Court in *Tan Tek Seng v. Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan* which interpreted the term “life” in Article 5(1) of the Federal Constitution to include “livelihood” is especially pertinent. Gopal Sri Ram JCA (later FCJ) instructively expressed the same in the following terms:

Adopting the approach that commends itself to me, I have reached the conclusion that the expression life' appearing in art. 5(1) does not refer to mere existence. It incorporates all those facets that are an integral part of life itself and those matters which go to form the quality of life. Of these are the right to seek and be engaged in lawful and gainful employment and to receive those benefits that our society has to offer to its members. *It includes the right to live in a reasonably healthy and pollution free environment. For the purposes of this case, it encompasses the right to continue in public service subject to removal for good cause by resort to a fair procedure.*

(penekanan ditambah)

...

[64] In light of the foregoing, to conclude, we say that under Regulation 37 of the 1993 Regulations, when the disciplinary authority communicates with an officer vide a disciplinary letter to inform him of a *prima facie* finding of a misconduct against him that could, as a punishment, result in his dismissal or reduction in rank, the charges framed against the officer as set out in the disciplinary letter in respect of which the officer is requested to reply by way of written representation within 21 days must, without exception, include the document and information – or the evidence – intended to be relied on by the disciplinary authority to establish the charges, regardless of whether any request is made for the same.

[65] The breach of the right to be heard in this case is a fundamental procedural flaw that justifies judicial appellate intervention. We are as such constrained to agree with the counsel for the appellant that there had been an infringement of the rules of natural justice on the right to be heard as enshrined in Article 135(2) of the Federal Constitution which as a consequence renders the disciplinary proceedings null and void

[29] Pihak responden pula menghujahkan bahawa pemohon tidak pernah memohon dan tidak pernah dihalang daripada memohon dokumen berkenaan. Tambahan lagi, peraturan-peraturan tidak pernah mewajibkan apa-apa serahan dokumen dibuat kepada pemohon. Rujukan telah dibuat kepada keputusan Mahkamah Rayuan di dalam kes *Ezaky Mulya Sapawi v. Dato' Sri Nadzri Siron & Ors* [2022] 8 CLJ 271; [2022] 5 MLJ 472; [2022] 6 MLRA 454.

[67] We note, however, that there is no requirement for the respondents to give notice to the appellant of its intention to refer to any documents which necessarily includes the comments. There was further no application to the Disciplinary Board to be provided with the documents. In *Chai Kok Choi v. Ketua Polis Negara & Ors* [2008] 1 CLJ 113; [2008] 1 MLJ 725 it was held by the Federal Court:

(2) The Court of Appeal was also correct in holding that there is no added duty on the disciplinary authority to provide documents without any request being made by the offending officer. Here the documents were provided to the disciplinary authority but not to the appellant ...

- A [30] Setelah meneliti hujahan kedua-dua pihak, mahkamah mendapati bahawa kes *Ezaky Mulya Sapawi* yang dirujuk oleh responden dapat dibezakan dari fakta di dalam permohonan ini, dan juga kes *Mohamad Adri Ammar* dan *Mohd Jamaludin* di mana kes *Ezaky Mulya Sapawi* tidak melibatkan isu surat tunjuk sebab yang merujuk kepada laporan atau maklumat yang diterima. Maka, keputusan dalam *Ezaky Mulya Sapawi* perlu dibaca mengikut fakta dalam kes tersebut. Selain itu, kes *Mohd Adri Ammar* dan *Mohd Jamaludin* diputuskan selepas kes *Ezaky Mulya Sapawi*. Oleh itu, mahkamah ini memilih untuk mengikut keputusan dalam kes *Mohd Adri Ammar* dan *Mohd Jamaludin*.
- B
- C *Isu Kegagalan Memberi Alasan Penghakiman Oleh Lembaga Tatatertib*
- [31] Pemohon berhujah bahawa oleh kerana beliau merupakan pihak yang mempunyai hak merayu ke lembaga rayuan atas dapatan salah dan hukuman sepertimana yang diperuntukkan oleh peraturan 14, Peraturan-peraturan Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam 1993, maka pemohon berhak untuk menerima alasan keputusan lembaga tatatertib untuk memberi peluang kepadanya untuk merangka rayuannya dengan sempurna. Walaupun Peraturan-peraturan Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam 1993 tidak mewajibkan sesalinan alasan keputusan diberikan kepada pegawai, namun ia dihujahkan bahawa prinsip keadilan asasi menuntut supaya pegawai yang disabitkan kesalahan dan hukuman diberikan peluang untuk mengetahui apakah alasan di sebalik satu keputusan sabitan dan hukuman dibuat.
- D
- E [32] Fakta di dalam permohonan ini menunjukkan bahawa tiada alasan keputusan yang telah dibekalkan bersama surat keputusan lembaga tatatertib bertarikh 14 Disember 2010.
- F
- [33] Pemohon telah membuat rujukan kepada MP Jain & SN Jain – *Principles Of Administrative Law Fifth Edition 2008 Institute of Chartered Accountants Of India v. LK Rtna And Others* (1986) Supreme Court Cases 537 dan keputusan di dalam *Hong Leong Equipment Sdn Bhd v. Liew Fook Chuan & Another Appeal* [1997] 1 CLJ 665; [1996] 1 MLJ 481; *Rohana Ariffin v. Universiti Sains Malaysia & Another Case* [1988] 1 CLJ 559; [1988] 2 CLJ (Rep) 390; *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1999] 3 CLJ 65; [1999] 3 MLJ 1; *Kesatuan Pekerja-pekerja Bukan Eksekutif Maybank Bhd v. Kesatuan Kebangsaan Pekerja-pekerja Bank & Anor* [2017] 4 CLJ 265; [2018] 2 MLJ 590 dan *Nazrul Imran Mohd Nor v. Civil Service Commission Malaysia & Anor* [2021] 10 CLJ 737; [2021] 6 MLJ 750.
- G
- H
- I [34] Pihak responden pula menghujahkan bahawa peraturan 34 dan 43 Peraturan-peraturan tidak mewajibkan satu alasan keputusan disediakan dan diberikan kepada pemohon. Maka, tidak berlaku apa-apa kesalahan prosedur apabila alasan itu tidak disediakan dan diberikan kepada pemohon. Rujukan

telah dibuat kepada keputusan Mahkamah Rayuan dalam kes *Mohamad Hassan Zakaria v. Universiti Teknologi Malaysia* [2017] 10 CLJ 36; [2017] 6 MLJ 586 dan Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1999] 3 CLJ 65; [1999] 3 MLJ 1. Dalam kes *Mohamad Hafisah Zakaria*, Mahkamah Rayuan telah memutuskan seperti berikut:

[35] But, it is His Lordship's next remarks that there is no "sight on the established position of the common law that there is a general duty universally imposed on all decision-makers" and that this view was "reaffirmed in *Reg v. Secretary of State for the Home Department, ex p Doody* [1994] 1 AC 531 that the law does not at present recognise a general duty to give reasons for administrative decisions" citing *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1999] 3 CLJ 65; [1999] 3 MLJ 1, that we find objection to. For a start, these decisions have not been considered in full; and in any case, those were not the final remarks and views of the Federal Court in *Majlis Perbandaran Pulau Pinang*.

[35] Mahkamah merujuk kepada affidavit responden pertama di kandungan 21 di mana responden telah menyatakan bahawa:

- (i) pemohon telah diberikan peluang untuk membuat representasi mengikut peruntukan peraturan-peraturan;
- (ii) beliau telah menimbang dengan teliti keseluruhan representasi itu dan mengisytiharkan perbuatan pemohon yang tidak hadir kerja sebagai tidak bertanggungjawab;
- (iii) representasi pemohon tidak dapat membebaskan dirinya daripada pertuduhan; dan
- (iv) tiada peruntukan peraturan-peraturan yang menghendaki pihak berkuasa tatatertib memberikan alasan keputusan.

[36] Setelah mempertimbangkan hujahan daripada pihak-pihak, mahkamah mendapati bahawa keputusan Mahkamah Rayuan dalam kes *Nazrul Imran Mohd Nor v. Civil Service Commission Malaysia & Anor* [2021] 10 CLJ 737; [2021] 6 MLJ 750; [2021] 6 MLH 750; [2022] 1 MLRA 96 serta keputusan Mahkamah Rayuan di dalam kes *Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur & Ors* [2021] 2 CLJ 808; [2021] 3 MLJ 1; yang diputuskan selepas keputusan di dalam kes *Mohamad Hassan Zakaria* yang dirujuk oleh pihak responden adalah relevan kepada pertimbangan permohonan ini. Dalam kedua-dua kes ini, Mahkamah Rayuan telah menegaskan bahawa prinsip keadilan memerlukan alasan diberikan bagi setiap keputusan yang dibuat.

[37] Mahkamah Rayuan di dalam kes *Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors* telah membuat perbincangan mendalam mengenai isu pemberian alasan bagi setiap keputusan dan telah merujuk kepada beberapa keputusan, termasuk

A kes *Rohana Ariffin & Anor v. Universiti Sains Malaysia* [1988] 2 CLJ Rep 390 dan *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1999] 3 CLJ 65; [1999] 3 MLJ 1 seperti berikut:

B [112] Then, there is the matter of duty to give reasons. We would have thought that the law on this issue is fairly clear and settled from the early years of *Rohana Ariffin & Anor v. Universiti Sains Malaysia* [1988] 2 CLJ Rep 390; [1989] 1 MLJ 487 where it was ruled that a “reasoned decision can be an additional constituent of the concept of fairness” and where the reasons have to be given so that the right of appeal maybe properly and meaningfully exercised; to *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan* [1999] 3 CLJ 65; [1999] 3 MLJ 1 (MPPP) where the Federal Court extensively reasoned on why there must be this duty to give reasons even if there is no express provision for such duty. According to the Federal Court, this duty to give reasons emanates from the concept of fairness; see also *Kesatuan Pekerja-Pekerja Bukan Eksekutif Maybank Bhd v. Kesatuan Kebangsaan Pekerja-Pekerja Bank & Anor* [2017] 4 CLJ 265 and *Mohamad Hassan Zakaria v. Universiti Teknologi Malaysia* [2017] 10 CLJ 36. (See discussions of the same in *Save Britain’s Heritage v. Secretary of State for the Environment & Others* [1991] 2 All ER 10).

E [38] Mahkamah Rayuan dalam kes *Nazrul Imran* telah merujuk pakai keputusan kes *Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors v. Datuk Bandar Kuala Lumpur & Ors* [2021] 2 CLJ 808; [2021] 3 MLJ 1 dan mendapati bahawa telah berlaku kesalahan di pihak lembaga tatatertib apabila gagal memberikan alasan bagi keputusannya. Pada pendapat mahkamah, pemohon berhak untuk mengetahui mengapa representasinya ditolak dan mengapa hukuman buang kerja dipilih berbanding hanya setakat penurunan pangkat. F HMR Abu Bakar Jais (pada ketika itu) menyatakan:

G [65] It is incumbent on both Respondents not to merely say the Appellant did not exculpate himself in respect of the charge against him by the representation he had sent. These statements made that are without any basis given, no matter how strenuously made, remain devoid of any substance or weight Both Respondents, especially First Respondent, are duty bound to explain and given reasons for rejecting the grounds given by the Appellant in his representation in answering the charge. Unfortunately, this was not done by the Respondents as is evident from the affidavits filed.

H [66] Further, the failure of the First Respondent to explain why the Appellant was found not able to exculpate himself, also gives credence to the contention that the First Respondent did not sufficiently consider the Appellant’s defences. If indeed the First Respondent had taken into account the Appellant’s defences and had rationally considered the same, I surely reasons could be provided for rejecting the Appellant’s defences.

...

[83] There is also no explanation by the First Respondent why the Appellant must be punished with dismissal from service and not reduction in rank instead, for example. As stated earlier, reasons must be given.

A

[39] Berdasarkan kes-kes yang telah disebut di atas, mahkamah berpendapat bahawa lembaga tatatertib mempunyai tanggungjawab undang-undang terhadap pemohon untuk menyediakan dan membekalkan alasan bagi keputusan yang diambil, terutamanya dalam hal menolak representasi pemohon dan memilih untuk membuang kerja pemohon. Penyediaan alasan yang jelas berfungsi sebagai satu bentuk keadilan dan ketelusan dalam proses tatatertib dan memberi peluang kepada pemohon untuk memahami alasan di sebalik tindakan yang diambil terhadapnya. Seperti yang telah diputuskan dalam kes *Perbadanan Pengurusan Trellises & Ors*, mahkamah telah menekankan bahawa tanggungjawab itu tidak bergantung kepada perlu adanya peruntukan sedemikian di dalam peraturan-peraturan:

B

C

[113] The absence of an express provision in any statute requiring the decision-maker to give reasons does not mean that the duty does not exist unless and until the statute specifically states so. Even then, the case law has developed progressively to instill an innate will on public authorities to explain their decisions. The Federal Court in *Kesatuan Pekerja-Pekerja Bukan Eksekutif Maybank Bhd.* categorically held that The absence of such a provision ought not to be regarded as a cloak under which the decision maker can hide his rationale for making the decision, privy only to himself but a mystery to the interested parties or the public at large.

D

E

Mengenai Hak Mitigasi Pemohon

[40] Dalam menyampaikan keputusan Mahkamah Rayuan di dalam kes *Nazrul Imran*, HMR Abu Bakar Jais (pada ketika itu) telah berpendapat bahawa setelah satu sabitan dibuat, pegawai yang disabitkan kesalahan seharusnya diberikan peluang untuk mengemukakan mitigasi terhadap hukuman, terutamanya dalam keadaan di mana terdapat pilihan hukuman.

F

[41] Di dalam kes *Nazrul Imran*, perayu telah menghadapi pertuduhan yang boleh membawa kepada hukuman buang kerja atau turun pangkat. Mahkamah Rayuan berpendapat bahawa lembaga tatatertib dalam kes itu bukan sahaja wajar memberikan alasan mengapa hukuman pembuangan kerja dipilih dan bukan sekadar turun pangkat, tetapi sebelum hukuman itu dijatuhkan, perayu harus diberi peluang untuk membuat rayuan mitigasi. Ini bertujuan agar perayu diberi peluang untuk meminta hukuman yang lebih ringan, seiras dengan prinsip keadilan yang adil dan saksama dalam proses tatatertib:

G

H

[87] In addition, the right to mitigate before sentencing is a right well established. The right to mitigate is now trite and fundamental as it has been accepted that sentence should not be meted out unless the person concerned is heard. This is an issue of fairness to be accorded a person

I

- A before sentencing. Especially when the disciplinary action taken, as earlier stated, was with the view to dismissing him or to reduce his rank. Had the right to mitigate been afforded, there is always the possibility that he might not be dismissed from service. The fact is before the sentence to dismiss him was made, he was not asked to mitigate. Rightly, the decision of the First Respondent ought not to stand based on this reason too.
- B Thus, even if it may be right to maintain that an inferior tribunal has the right to sentence as it wishes, before that right is exercised, the person facing that tribunal must be given the right to mitigate.
- [42] Dapatan Mahkamah Rayuan itu menyatakan dengan jelas bahawa selain daripada obligasi lembaga tatatertib untuk mengemukakan alasan keputusan, terdapat juga obligasi pada pihak lembaga tatatertib untuk memberikan peluang mitigasi kepada pegawai berkenaan. Mahkamah ini mengambil perhatian bahawa dalam kes itu, perayu telah membangkitkan isu bahawa terdapat pegawai lain yang juga dikenakan pertuduhan yang sama tetapi tidak dikenakan hukuman buang kerja seperti perayu tetapi hanya diturunkan pangkat. Mungkin sahaja dapatan Mahkamah Rayuan mengenai isu mitigasi harus dihadkan kepada fakta dalam kes itu. Namun, pendapat Mahkamah Rayuan yang dipetik pada perenggan [87] di atas tidak menyatakan bahawa hak mitigasi hanya tertakluk kepada fakta dalam kes itu sahaja.
- E [43] Pada pendapat mahkamah ini, pertimbangan mitigasi adalah sebahagian daripada tugas lembaga tatatertib dalam menjatuhkan hukuman mengikut undang-undang. Walaupun peraturan-peraturan tidak mempunyai peruntukan secara nyata mengenai hak pegawai untuk mengemukakan mitigasi, namun perkara ini mempunyai persamaannya dengan tugas mahkamah dalam menjatuhkan hukuman di bawah peruntukan Kanun Tatacara Jenayah.
- F [44] Seksyen 173 Kanun Tatacara Jenayah tidak memperuntukkan kewajipan kepada mahkamah untuk mempertimbangkan terlebih dahulu rayuan mitigasi sebelum satu hukuman dijatuhkan. Seksyen 173(m)(ii) hanya memperuntukkan selepas mensabitkan tertuduh dengan kesalahan, mahkamah hendaklah menjatuhkan hukuman mengikut undang-undang. Begitu juga di bawah peraturan 37 dan 38, Peraturan-Peraturan tidak mewajibkan lembaga tatatertib secara nyata untuk mempertimbangkan faktor mitigasi. Namun begitu, fungsi menjatuhkan hukuman oleh lembaga tatatertib adalah satu fungsi yang diperuntukkan oleh undang-undang dan hukuman yang bakal yang dijatuhkan mestilah mengikut peruntukan undang-undang, seperti yang termaktub dalam peraturan 37 dan 38. Oleh itu, pada pendapat mahkamah ini, obligasi untuk menjatuhkan hukuman mengikut undang-undang tersirat juga di dalamnya obligasi untuk memastikan hukuman itu adalah setimpal dengan kesalahan yang telah dipertuduhkan.
- I

[45] Makna menjatuhkan hukuman mengikut undang-undang telah dijelaskan di dalam kes yang sering dirujuk iaitu *PP v. Jafa Daud* [1981] CLJU 28; [1981] 1 LNS 28; [1981] 1 MLJ 315: A

A “sentence according to law” means that the sentence must not only be within the ambit of the punishable section, but it must also be assessed and passed in accordance with established judicial principles. In assessing sentence, one of the main factors to be considered is whether the convicted person is a first offender. It is for this purpose that before passing sentence, a Magistrate is required to call for evidence or information regarding the background, antecedent and character of the accused. Where the convicted person has previous records and admits them as correct, the court must consider whether the offence or offences committed previously were of similar nature as the one with which he is presently charged. The court must then consider the sentences imposed in the previous convictions for similar offences to determine whether they have had any deterrent effect on him. Where he is found to be a persistent offender for a similar type of offences, then it is in the interest of justice that a deterrent sentence should be passed and, in such a case, unless there are exceptional circumstances, the quantity, nature or value of the subject-matter of the offence with which he is currently charged can very rarely constitute a mitigating factor. B

[46] Mahkamah Persekutuan di dalam kes *Letitia Bosman v. PP & Other Appeals* [2020] 8 CLJ 147; [2020] 5 MLJ 277 turut berpendapat bahawa pertimbangan mitigasi adalah sebahagian daripada fungsi mahkamah dalam menjatuhkan hukuman. C

[124] ... Although there is no provision in the CPC for a plea in mitigation in High Court trials, nevertheless as a matter of fact, in practice it is quite common to allow a plea in mitigation before the court imposes sentence. After the accused has submitted the mitigation plea, the prosecution will submit the aggravating factors for the purpose of pressing for a heavy sentence. D

[125] In passing sentence, the court takes into consideration the mitigating and aggravating factors in order to ensure that the sentence is in accordance with the law. Passing a sentence according to law means the sentence imposed must not only be within the ambit of the sentence period stipulated but also assessed and passed according to established judicial principles (see *Jafa bin Daud* at p 316 of the judgment of Mohamed Azmi J). E

[126] It can be seen from the foregoing discussion that in a case where a law does not fix a mandatory sentence for a particular crime, a judge is given a broad discretion to determine the appropriate sentence for an offender. Both the defence and the prosecution assist the court by forwarding submissions pertaining to sentence. In such circumstances, a mitigation plea is a constituent element of the sentencing process (see *Zaidon bin Shariff v. Public Prosecutor* [1996] MLJU 159; [1996] 4 CLJ F

G

H

I

- A 441). A plea in mitigation must be considered together with the aggravating factors so as to strike a balance in the [2020] 5 MLJ 217 at 336 scale of justice (see *Raja Izzuddin Shah v. Public Prosecutor* [1979] 1 MLJ 270, *Fu Foo Tong & Ors v. Public Prosecutor* [1995] 1 SLR 448).
- B [47] Maka, adalah jelas pandangan Mahkamah Rayuan dalam kes *Nazrul Imran* mencerminkan pemakaian prinsip yang sama dalam prosiding *quasi* kehakiman seperti prosiding lembaga tatatertib badan awam. Pertimbangan mitigasi adalah terkait dengan tugas untuk menjatuhkan hukuman yang setimpal dengan kesalahan atau prinsip proportionality'. Pada pandangan mahkamah ini, peluang mitigasi harus diberikan kepada pegawai yang terlibat untuk mengemukakan rayuan mitigasi secara bertulis atau melalui pendengaran secara kediri atau lisan, agar prosiding pendengaran kes tatatertib dapat dijalankan secara adil dan saksama.
- C
- D [48] Berbalik kepada permohonan ini, pemohon telah menyatakan faktor-faktor mitigasi terhadap pertuduhan pada perenggan 7 representasinya, serta pada perenggan 14 dan 23(r) afidavit sokongannya di kandungan 2. Sebagai jawapan kepada perkara-perkara itu, responden pertama telah menyatakan dalam perenggan 15 afidavit jawabannya di Kandungan 21 bahawa representasi itu tidak dapat membebaskan pemohon daripada pertuduhan, dan tidak dinyatakan sama ada latar belakang pengalaman kerja dan pencapaian lepas pemohon telah diambil kira untuk manfaat. Perkara itu
- E diulangi semula pada perenggan 19 afidavit responden pertama.
- F [49] Perlu disebut pada ketika representasi dimasukkan, ia hanya bertujuan bagi menjawab pertuduhan dan untuk melepaskan diri dari pertuduhan dan bukan satu representasi terhadap hukuman. Oleh itu, apa jua faktor mitigasi yang dimasukkan oleh pemohon harus dibaca dalam konteks terhad hanya untuk tujuan melepaskan diri daripada pertuduhan, walaupun surat tunjuk sebab mengatakan bahawa pemohon boleh dihukum dengan buang kerja atau turun pangkat. Pada pendapat mahkamah, hanya setelah satu keputusan sabitan dibuat, barulah wajar untuk satu representasi mitigasi hukuman
- G dilakukan secara berasingan.
- H [50] Adalah jelas pada mahkamah ini bahawa responden pertama tidak memberikan apa-apa pernyataan spesifik mengenai mengapa pengalaman kerja pemohon selama 31 tahun, ketiadaan rekod masalah disiplin lampau, dan penerimaan anugerah pingat serta latarbelakang keluarganya tidak diambil kira dalam menjatuhkan hukuman. Pada pendapat mahkamah, pertimbangan mitigasi adalah perlu supaya hukuman itu dilihat telah dijatuhkan sesuai mengikut undang-undang seperti dibincangkan awal tadi.
- Kesimpulan Dan Keputusan**
- I [51] Sebagai kesimpulan, mahkamah mendapati berdasarkan isu-isu yang dibincang tadi, terdapat beberapa kegagalan dan ketidakabsahan prosedur asas serta pelanggaran prinsip hak asasi yang telah menyebabkan keputusan lembaga tatatertib menjadi pincang dan tidak sah di bawah undang-undang.

Mahkamah ini mendapati terdapat merit yang mewajarkan keputusan Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (1) Pejabat Ketua Pendaftar Mahkamah Persekutuan bertarikh 15 November 2010 yang berkuat kuasa pada 1 Januari 2011 dan keputusan Lembaga Rayuan Tatatertib Perkhidmatan Awam, Suruhanjaya Perkhidmatan Awam, Malaysia yang bertarikh 6 Januari 2020 diketepikan.

[52] Di dalam kes *Pihak Berkuasa Negeri Sabah v. Sugumar Balakrishnan & Another Appeal* [2002] 4 CLJ 105; [2002] 3 MLJ 72; [2002] 3 AMR 2817, Mahkamah Persekutuan telah menyatakan bahawa beban untuk bertindak dengan adil mencakupi dua perkara, iaitu keadilan prosedur atau “procedural fairness” dan keadilan substantif atau “substantive fairness”. Mahkamah mendapati bahawa fakta dalam permohonan ini menunjukkan terdapat bukan sahaja kegagalan dalam aspek keadilan prosedur, tetapi juga dalam aspek keadilan substantif. Kegagalan untuk memastikan kedua-dua elemen ini dipenuhi menyebabkan keputusan yang diambil tidak memenuhi prinsip keadilan yang sewajarnya, mengakibatkan keputusan tersebut menjadi tidak sah dan tidak adil:

The result of the decision in *Rama Chandran* and the cases that have followed it is that the duty to act fairly is recognised to comprise of two limbs: procedural fairness and substantive fairness. Procedural fairness requires that when arriving at a decision, a public decision-maker must adopt a fair procedure. The doctrine of substantive fairness requires a public decision-maker to arrive at a reasonable decision and to ensure that any punishment that he imposes is not disproportionate to the wrong doing complained of. It follows that if in arriving at a public law decision, the decision-maker metes out procedural fairness, the decision may nevertheless be struck down if it is found to be unfair in substance.

[53] Dengan demikian, mahkamah membenarkan permohonan ini dah memerintahkan relif dipohon pada perenggan (b), (i) dan (j) serta kos sebanyak RM5,000 terhadap semua responden secara kolektif.

A

B

C

D

E

F

G

H

I